Deel A: Huidige situatie

a. Wet- en regelgeving

i. Opiumwet

- Blijkens de Opiumwet, artikel 3, is het verboden om zg. lijst II-middelen (softdrugs, waaronder hennep) binnen of buiten het grondgebied van Nederland te brengen; te telen, te bereiden, te bewerken, te verwerken, te verkopen, af te leveren, te verstrekken of te vervoeren; aanwezig te hebben; of te vervaardigen. Hennep is dus een verboden middel. Het *gedoogbeleid* komt niet in de Opiumwet tot uitdrukking maar in de Aanwijzing aan het Openbaar Ministerie.
- Van belang is ook dat artikel 11 een gedifferentieerd stelsel van strafmaten heeft, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen teelt, beroeps- of bedrijfsmatige teelt en teelt van grote hoeveelheden.
- Op 1 maart 2015 is de wetswijziging in werking getreden die een nieuw artikel 11a aan de Opiumwet heeft toegevoegd waarmee voorbereidende en faciliterende handelingen voor illegale hennepteelt strafbaar zijn gesteld. De wetswijziging dient met name om growshops en andere facilitatoren van beroeps- of bedrijfsmatige hennepteelt of hennepteelt van grote hoeveelheden strafrechtelijk te kunnen vervolgen.

ii. Aanwijzing OM

- De Aanwijzing Opiumwet regelt hoe het Openbaar Ministerie omgaat met de handhaving van de Opiumwet. Het is daarmee een cruciaal onderdeel van het Nederlandse softdrugsbeleid.
- Uitgangspunt is het onderscheid dat in de Opiumwet is gemaakt tussen verdovende middelen met een onaanvaardbaar risico voor de volksgezondheid (harddrugs, lijst I) en andere middelen (softdrugs, lijst II). Voor cannabis (lijst II) worden speciale verkooppunten in de vorm van coffeeshops gedoogd.[1]
- Belangrijk is dat van het *gedogen* van strafbare feiten alleen sprake is in het verband van coffeeshops binnen de daaraan gestelde voorwaarden, de gedoogcriteria.[2] Aan andere strafbare feiten, zoals het buiten de coffeeshop voorhanden hebben van een kleine hoeveelheid softdrugs voor eigen gebruik, wordt *een lage opsporingsprioriteit* toegekend. Het verschil hiertussen is dat er bij *gedogen* sprake is van "een positieve beslissing niet op te sporen en te vervolgen ongeacht de aanwezige capaciteit", terwijl het toekennen van *een lage opsporingsprioriteit* "in het algemeen gelegen [is] in de beoordeling van de relatieve ernst van de strafbare feiten afgezet tegen capacitaire overwegingen."[3] Bij *lage opsporingsprioriteit* wordt echter wel opgetreden als drugs wordt aangetroffen, in ieder geval wordt de drugs in beslag genomen.[4]
- Het gedoogbeleid voor coffeeshops bestaat eruit dat onder voorwaarden coffeeshops die cannabis verkopen niet worden vervolgd. Deze criteria zijn de volgende:

---

[1] Aanwijzing Opiumwet, onder Algemene Uitgangspunten, 2.1.
[2] Ook de "gebruikersruimte" voor harddrugs wordt gedoogd.
[3] Aanwijzing Opiumwet, onder Algemene Uitgangspunten, 2.2.
[4] Bovendien gaat het gedogen vaak vergezeld van bestuurlijke actie in die zin dat er een (horeca) vergunning wordt afgegeven voor de exploitatie van de coffeeshop. Dit maakt dat hieraan wel degelijk rechten kunnen worden ontleend die ver af liggen van een lage opsporingsprioriteit.

- A: geen affichering: dit betekent geen enkele vorm van reclame anders dan een summiere aanduiding op de betreffende lokaliteit;
- H: geen harddrugs: dit betekent dat geen harddrugs voorhanden mogen zijn en/of verkocht worden;
- O: geen overlast: onder overlast kan worden verstaan parkeeroverlast rond de coffeeshops, geluidshinder, vervuiling en/of voor of nabij de coffeeshop rondhangende klanten;
- J: geen verkoop aan jeugdigen en geen toegang voor jeugdigen tot een coffeeshop: gelet op de toename van het cannabisgebruik onder jongeren is gekozen voor een strikte handhaving van de leeftijdsgrens van achttien jaar;
- G: geen verkoop van grote hoeveelheden per transactie: dat wil zeggen hoeveelheden groter dan geschikt voor eigen gebruik (= 5 gram). Onder "transactie" wordt begrepen alle koop en verkoop in één coffeeshop op eenzelfde dag met betrekking tot eenzelfde koper. Onder dit criterium valt ook de handelsvoorraad van de coffeeshop die in ieder geval niet meer mag bedragen dan 500 gram;
- I: geen toegang voor en verkoop aan anderen dan ingezetenen van Nederland.[5]

- De grens van 5 gram die geldt voor het gedogen van de verkoop van hennepproducten wordt ook als grens gehanteerd voor de lage opsporingsprioriteit bij het aanwezig hebben van hennepproducten. In beginsel wordt niet strafrechtelijk opgetreden tegen het aanwezig hebben van hoeveelheden tot en met 5 gram, de *geringe hoeveelheid voor eigen gebruik*. Er vindt "geen gerichte opsporing" plaats. Als deze hoeveelheden worden aangetroffen worden deze echter wel in beslag genomen.[6]
- Teelt van een geringe hoeveelheid voor eigen gebruik (5 planten of minder), mits deze niet beroeps- of bedrijfsmatig is, heeft geen prioriteit. Prioriteit ligt bij de beroeps- of bedrijfsmatige hennepteelt en teelt van grote hoeveelheden. Voor de vaststelling van wat beroeps- of bedrijfsmatige teelt is, gelden criteria die duiden op (de mate van) de professionaliteit en het doel van de teelt.[7]
- Naar aanleiding van de wetswijziging van de Opiumwet die voorbereidingshandelingen strafbaar stelt, is ook de Aanwijzing aangepast. Hierbij is aangegeven met betrekking tot het element "ernstige reden heeft om te vermoeden", dat dit ziet op situaties waarin het niet anders kan zijn dan dat de gedragingen als omschreven in artikel 11a OW zijn begaan terwijl betrokkene zich bewust is geweest van de criminele bestemming van de genoemde voorbereidingsmiddelen.

iii. Gemeentelijke vergunningen/ Damoclesbeleid

- Gemeenten zijn vrij om hun beleid met betrekking tot de vestiging van coffeeshops zelf in te vullen mits binnen het landelijk kader dat wordt gevormd door de Opiumwet en de Aanwijzing van het Openbaar Ministerie. Zij hebben hierbij de keuze tussen een nulbeleid (geen coffeeshops), maximumbeleid (het aantal coffeeshops is aan een maximum gebonden) of geen beleid.

[5] Aanwijzing Opiumwet, onder Opsporing en vervolging, 3.2.2.
[6] Aanwijzing Opiumwet, onder Opsporing en vervolging, 4.
[7] Aanwijzing Opiumwet, onder Opsporing en vervolging, 3.2.1.

- Artikel 13b Opiumwet geeft de burgemeester de bevoegdheid tot oplegging van een last onder bestuursdwang indien in panden soft- of harddrugs worden verkocht, afgeleverd of verstrekt dan wel daartoe aanwezig zijn. Voor de toepassing van artikel 13b Opiumwet op coffeeshops is het wenselijk dat er lokaal coffeeshopbeleid is. Dit wordt het Damoclesbeleid genoemd. In de lokale driehoek wordt een handhavingsarrangement afgestemd waarin afspraken staan over de wijze van optreden. De strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en eventueel fiscaalrechtelijke instrumenten worden bij voorkeur op elkaar afgestemd.
- In veel gemeenten met een coffeeshop is voor een coffeeshop een horeca-exploitatievergunning vereist, hetgeen is vastgelegd in de APV. De burgemeester kan aan de exploitatievergunning voorschriften verbinden die verband houden met de bescherming van het woon- en leefklimaat en de openbare orde. In de exploitatievergunning kunnen de AHOJGI-criteria worden opgenomen, met eventuele aanvullende voorschriften.
- De gedoogverklaring vormt een eventuele aanvulling op de exploitatievergunning waarin specifiek voor de coffeeshops geldende voorschriften opgenomen kunnen worden (openingstijden, inrichtingseisen etc.).
- De gemeentelijke (exploitatie)vergunning voor coffeeshops valt onder de Wet Bibob (bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur). Ingevolge artikel 3, eerste lid van de Wet Bibob kunnen bestuursorganen weigeren een aangevraagde beschikking te geven dan wel een gegeven beschikking intrekken, indien er een ernstig gevaar bestaat.

iv. Internationaal

- De VN-Verdragen die zien op drugs zijn het Enkelvoudig Verdrag inzake Verdovende Middelen uit 1961, het Verdrag inzake psychotrope stoffen uit 1971 en het Verdrag tegen Sluikhandel in Verdovende Middelen en Psychotrope stoffen uit 1988. De relevante EU-kaders zijn het Schengenacquis, het Gemeenschappelijk Optreden inzake illegale drugshandel (1996) en het Kaderbesluit illegale drugshandel (2004).[8] De VN-verdragen richten zich op het volledig uitbannen van het in omloop zijn van verdovende middelen voor andere dan geneeskundige of wetenschappelijke doeleinden. Dat het huidige Nederlandse coffeeshopbeleid toelaatbaarheid zou zijn, steunt op het voorbehoud dat Nederland heeft gemaakt bij het VN Sluikhandel Verdrag (art 3 lid 6 SV), dat erop zag zeker te stellen dat het destijds bestaande Nederlandse vervolgingsbeleid, het gehanteerde opportuniteitsbeginsel, geen wijziging behoefde te ondergaan als gevolg van dat Verdrag.
- Het rapport "Internationaal recht en cannabis: een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en EU-drugsregelgeving van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabisteelt voor recreatief gebruik" van P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.I. Fedorova (2014) concludeert dat het legaliseren, decriminaliseren, beleidsmatig gedogen en/of anderszins reguleren van cannabisteelt voor de recreatieve gebruikersmarkt niet toelaatbaar is onder de VN-drugsverdragen noch onder het Europees recht. Dit betekent ook dat er gelet op de internationale verplichtingen inzake drugsbestrijding, geen juridische ruimte is voor regulering van cannabisteelt ter bevoorrading van coffeeshops, in het verband

[8] NB. Nederland heeft zich actief ingezet om te bewerkstelligen dat het Kaderbesluit slechts ziet op de harmonisering van de strafmaat van drugsdelicten en niet het vervolgingsbeleid.

van Cannabis Social Clubs of via andere modaliteiten die strekken tot recreatief gebruik door derden.[9]

- Art.11 lid 1

- Tevens concludeert het rapport dat wetgeving of beleid dat cannabisteelt voor recreatief gebruik toelaat vanuit volksgezondheidsoverwegingen niet binnen de exceptie van 'geneeskundige (of wetenschappelijke) doeleinden' valt.[10] Wel wordt opgemerkt dat de VN-drugsverdragen ontegenzeggelijk beogen aan belangen van de volksgezondheid tegemoet te komen.

b. Omvang

i. Gebruik

- In 2009 was 4% van de algemene bevolking van 15-64 jaar een actuele cannabisgebruiker (gebruik in de afgelopen maand) en 7% een recente gebruiker (gebruik in het afgelopen jaar). Het gebruik onder scholieren in het voortgezet onderwijs daalt sinds midden jaren '90. Cannabisgebruik ligt hoger in speciale groepen jongeren en jongvolwassenen, maar is in het uitgaansleven op zijn retour.[11]

ii. Coffeeshops

- In april 2013 waren er 614 coffeeshops, gevestigd in 103 van de 415 Nederlandse gemeenten. Na een aantal jaren van lichte daling was de daling van het aantal coffeeshops in 2012 sterker (een daling van 5,7% ten opzichte van 2011). Ruim twee derde van de Nederlandse gemeenten blijkt eind 2012 een nulbeleid te voeren, terwijl een kwart een maximumbeleid hanteert. Daarnaast zegt 7% van de gemeenten geen formeel beleid te hebben.[12]

iii. Illegale teelt

- Eind 2014 is door het WODC bevestigd dat het overgrote deel van de in Nederland illegaal geteelde cannabis naar het buitenland wordt geëxporteerd. Afhankelijk van of het gebruik van niet-ingezeten wordt gedefinieerd als 'export' of als 'binnenlandse consumptie' ligt het geschatte exportpercentage hoogstwaarschijnlijk respectievelijk tussen de 86% en de 95% of tussen de 78% en de 91%.[13] In de berekening van het exportpercentage wordt ook een schatting gebruikt van de totale productie van cannabis in Nederland. De meest waarschijnlijke uitkomsten van deze schatting liggen tussen de 300 en 600 ton per jaar.[14]

[9] Internationaal recht en cannabis: een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en EU-drugsregelgeving van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabisteelt voor recreatief gebruik", P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.I. Fedorova (2014), pagina 237.
[10] Idem, onder meer pagina 88 en 99.
[11] Nationale Drug Monitor, Jaarbericht 2013-2014, Trimbos Instituut, pagina 18-19.
[12] Coffeeshops in Nederland 2012, Intraval, pagina I-II.
[13] De export van in Nederland geteeld cannabis, WODC, pagina 9-14.
[14] De export van in Nederland geteeld cannabis, WODC, pagina 142.

- In bepaalde stadswijken lijkt de illegale hennepteelt een zeer veel voorkomend fenomeen te zijn.[15] Mede op basis van verklaringen van een criminele spijtoptant in 2014 werd door het RIEC Zuid-West Nederland vastgesteld dat er in Tilburg ca. 60 criminele drugsbendes actief zijn, er tussen de 600-900 illegale hennepplantages in de stad te vinden zijn en ca. 2.500 mensen in deze 'bedrijfstak' werken. Het zou daarmee een van de grootste werkgevers in de gemeente zijn.[16]

c. Criminaliteit en handhaving

i. Handhaving

- Het aantal softdrugsverdachten in de strafrechtsketen stabiliseert min of meer: 8.985 in 2012 en 8.966 in 2013. Bij het Openbaar Ministerie daalt het aantal aangebrachte softdrugszaken in 2013. Bij de afdoeningen door de rechter is nog een kleine stijging te zien van het aantal softdrugszaken.[17] In het merendeel van de zaken wordt een taakstraf opgelegd.[18]
- De grootschalige professionele illegale hennepteelt is voor de periode 2008-2012 en ook weer voor de periode 2013-2017 gedefinieerd als prioriteit in de bestrijding door politie en justitie. De aantallen onderzoeken naar criminele samenwerkingsverbanden (CSV's) gericht op grootschalige hennepteelt is de laatste jaren consequent gestegen, van 46 in 2009 tot 106 in 2013.[19]
- Bij softdrugsfeiten betreft ongeveer 80% van de inbeslagnames hennep van Nederlandse bodem.[20] Twee derde van de zaken gericht op softdrugsbezit is het gevolg van niet-gerichte opsporing.[21] Bijna de helft van het aantal geregistreerde softdrugszaken met geregistreerde verdachten heeft betrekking op teelt (tegenover 38% bezit, 10% handel en 6% smokkel).[22] In 2014 zijn 5394 hennepkwekerijen geruimd (afname t.o.v. voorgaande jaren: 5962 in 2013, 5773 in 2012 en 5435 in 2011).[23] In het merendeel van de zaken gaat het om binnenkwekerijen, veelal in een woning.[24] Bij de ontdekking van hennepkwekerijen vormen tips een belangrijke factor.[25]
- Naast strafrechtelijke handhaving wordt ook bestuursrechtelijk opgetreden tegen softdrugs. Art.10, lid 2 sub d [redacted] Ook in de naleving van de gedoogcriteria speelt het bestuur een belangrijke rol.

---

[15] Onder meer gebaseerd op onderzoek Wijkenaanpak en Ondermijnende criminaliteit.
[16] Integraal Appèl, RIEC Zuid-West Nederland.
[17] Nationale Drug Monitor, Jaarbericht 2013-2014, Trimbos Instituut, pagina 16.
[18] Nationale Drug Monitor, Jaarbericht 2013-2014, Trimbos Instituut, pagina 258.
[19] Verantwoording Aanpak Georganiseerde Criminaliteit 2013, pagina 8-11.
[20] Drugsdelicten beschouwd. Over aard & omvang van Opiumwetzaken in 2012 bij politie en KMar, P. Kruize en p. Gruter (2014), pagina 68.
[21] Niet-gerichte opsporing wordt in het onderzoek als volgt gedefinieerd: 'Een willekeurige controle of controle naar aanleiding van het gedrag van de verdachte. Andere vormen van opsporing worden samengenomen onder de term gerichte opsporing.
[22] Volgens tabel 'Geregistreerde Opiumwetfeiten met geregistreerde verdachten' in Drugsdelicten beschouwd. Over aard & omvang van Opiumwetzaken in 2012 bij politie en KMar, P. Kruize en p. Gruter (2014), pagina 67.
[23] Nationale Drug Monitor, Jaarbericht 2013-2014, Trimbos Instituut, pagina 249.
[24] Drugsdelicten beschouwd. Over aard & omvang van Opiumwetzaken in 2012 bij politie en KMar, P. Kruize en p. Gruter (2014), pagina 82.
[25] Idem, pagina 78.
Art.11, lid 2 sub d [redacted]

In 2012 is artikel 13b Opiumwet in 20 van de 103 coffeeshopgemeenten in totaal 54 keer gebruikt om de niet-gedoogde verkoop van softdrugs tegen te gaan. Artikel 174a Gemeentewet is eenmaal gebruikt.[27] Gemiddeld voeren gemeenten vier coffeeshopcontroles per jaar uit. In 31 van de 103 coffeeshopgemeenten hebben in 2012 één of meerdere overtredingen plaatsgevonden. De vastgestelde overtredingen hebben vooral betrekking op overtreding Maximale handelshoeveelheid (13 gemeenten), Jeugdcriterium (7 gemeenten) en het Ingezetenecriterium (7 gemeenten).[28]

- De wet-Bibob is door 85% van de coffeeshopgemeenten expliciet in het beleid opgenomen.[29] Van de coffeeshopgemeenten geeft 32% (dus 33 gemeenten) aan het Bibob-instrument in 2012 te hebben toegepast, waarvan 19 gemeenten meer dan 1 keer. In 2011 lag dit aantal op 25%.[30] In 2013 zijn 54 Bibob-adviezen uitgebracht over coffeeshops en vier over smart- en growshops (respectievelijk 24% en 2% van alle adviezen in 2013).[31]

ii. Criminaliteit

- Drugshandel blijft een van de belangrijkste activiteiten van criminele samenwerkingsverbanden (CSV's). De georganiseerde hennepteelt vormt hier een belangrijk onderdeel van.
- De financiële belangen zijn groot[32] en geweld rond de georganiseerde hennepcriminaliteit is een reëel en steeds meer in het oog springend probleem. Veel geweld rondom de wietteelt vloeit voort uit het leegstelen van kwekerijen.[33] Er is sprake van geweld tussen thuiskwekers en exploitanten (personen die de kwekerijen installeren bij thuiskwekers) en tussen concurrerende CSV's. Gerelateerde vormen van (gewelddadige) criminaliteit zijn afpersing, corruptie en liquidaties, maar ook brandgevaar in woonwijken en energiediefstal. Dit leidt ook tot overlast.
- Op sommige locaties is sprake van hele en halve vrijplaatsen en een infiltratie van de georganiseerde criminaliteit in de samenleving waar bepaalde families, netwerken en jeugdgroepen meeliften, informele diensten leveren en het criminele gedrag kopiëren.
- Veel mensen beschikken over de noodzakelijke kennis en vaardigheden om hennep te kunnen kweken.[34] Tot voor kort, tot de inwerkingtreding van de wijziging van de Opiumwet inzake de strafbaarstelling van voorbereidingshandelingen op 1 maart 2015, kon iedereen bij een growshop de kweekbenodigdheden aanschaffen. Een groot deel van dit aanbod zal nog steeds in omloop zijn. Naast de georganiseerde wietteelt door CSV's bestaan ook exploitanten die zo'n vijf tot tien plantages in woningen van anderen, vooral bij bekenden uit het sociale netwerk, installeren en zijn er zelfstandige telers.[35]
- Hennep wordt zowel door export en toelevering aan coffeeshops als door illegale verkoop binnen Nederland afgezet. Het grootste deel van in politiedossiers geconstateerde drugshandel had betrekking op handel waarbij drugs direct wordt verkocht aan gebruikers

---

[27] Coffeeshops in Nederland 2012, Intraval, pagina 27.
[28] Idem, pagina 46.
[29] Dit wil niet zeggen dat alle coffeeshops/coffeeshophouders een Bibob toetsing hebben ondergaan.
[30] Idem, pagina 28.
[31] Nationale Drug Monitor, Jaarbericht 2013-2014, Trimbos Instituut, pagina 46.
[32] European Drug Report 2014. Trends and developments. Pagina 17.
[33] De wereld achter de wietteelt (2007), T. Spapens e.a., pagina 17.
[34] Idem, pagina 13.
[35] Idem, pagina 14.

(detailhandel). De drie hoofdvormen zijn handel op straat, via mobiele telefonie en in een dealpand. Met name bij softdrugs wordt straathandel het meest geconstateerd. Dit kan ook het gevolg zijn van het feit dat straathandel het meest in het zicht plaatsvindt en mogelijk eerder tot opsporing leidt.[36] Daarnaast komt het voor dat softdrugs onder de toonbank, via een internetverkooppunt of via een drugsrunner (die klanten werft en meeneemt naar een bepaalde locatie) wordt aangeboden.

- De verkoop van hennepproducten buiten de coffeeshop is niet alleen illegaal maar leidt ook tot overlast. Ook coffeeshops kunnen overlast veroorzaken, bijvoorbeeld door verkeer- en parkeeroverlast of overlast door drugsgebruikers. Volgens een kwart van de Nederlandse bevolking komt overlast door drugshandel of drugsgebruik wel eens voor in de eigen buurt, maar slechts een beperkt deel ervaart hier zelf overlast van.[37] Uit onderzoek in de zuidelijke provincies blijkt dat omwonenden van coffeeshops vaker overlast ervaren, in het verleden vooral door drugstoeristen. Na invoering en handhaving van het Besloten club- en Ingezetenencriterium in zuid- Nederland op 1 mei 2012 is het aantal drugstoeristen afgenomen en het aantal coffeeshopbezoekers gedaald. Uit onderzoek bleek dat gebruikers hun cannabis sindsdien vaker via illegale verkoopkanalen aanschaften. Na landelijke invoering van het I-criterium per 1 januari 2013 (en het vervallen van het B-criterium), zijn drugstoeristen grotendeels weggebleven (dit lijkt samen te hangen met de mate van handhaving: daar waar het I-criterium niet wordt gehandhaafd komen drugstoeristen deels terug) en kwam het merendeel van de Nederlandse ingezetenen dat na invoering was weggebleven terug naar de coffeeshop.[38]

<u>Recente ontwikkelingen</u>

a. Ontwikkelingen

- Het ontwerpbesluit tot plaatsing van cannabis (hasj en hennep) met een THC-gehalte van 15% of meer op lijst I van de Opiumwet is op 26 maart 2013 aan de Tweede Kamer gestuurd. Deze maatregel vloeide voort uit het regeerakkoord van kabinet Rutte-II, waarin werd gesteld dat het onderscheid tussen soft en harddrugs zou worden herzien. In de Tweede Kamer bestaat kritiek op deze maatregel, zij het dat die kritiek verweven is met de discussie over regulering van teelt voor coffeeshops. Aan de Tweede Kamer is toegezegd op een later moment te reageren op het verslag van het rondetafelgesprek in oktober 2014 in de Tweede Kamer over de maatregel. [redacted] Art.11 lid 1 De staatssecretaris van VWS heeft de lead op dit onderwerp.
- Een andere relevante recente ontwikkeling is de voorzichtige opkomst van zgn. Cannabis Social Clubs (CSC's). Dit zijn verenigingen van cannabisconsumenten, die alleen voor eigen leden cannabis telen. Teelt en distributie vinden hierbij openlijk en in een gesloten circuit plaats. In Amsterdam is inmiddels een dergelijke club opgericht. Doel is het actief bijdragen aan de hervorming van het cannabisbeleid in Nederland en het stellen van CSC's als model

[36] Drugsdelicten beschouwd. Over aard & omvang van Opiumwetzaken in 2012 bij politie en KMar, P. Kruize en p. Gruter (2014), pagina 73.
[37] Gegevens gebaseerd op de Veiligheidsmonitor genoemd in de Nationale Drug Monitor, Jaarbericht 2013-2014, Trimbos Instituut, pagina 263.
[38] Het Besloten club- en Ingezetenencriterium voor coffeeshops 2014, WODC.

voor regulering. [redacted]

Art.10, lid 2 sub c

b. Rechterlijke uitspraken

- De afgelopen jaren komt het vaker voor dat in verschillende coffeeshop-gerelateerde strafzaken verdachten schuldig worden bevonden, maar vervolgens in eerste aanleg geen straf krijgen opgelegd[40], grofweg omdat het huidige coffeeshopbeleid volgens de rechter impliceert dat coffeeshops bevoorraad moeten worden, en het hebben van grotere handelsvoorraden niet ingaat tegen de geest van het softdrugsbeleid. Ook komt het voor dat het OM niet-ontvankelijk wordt verklaard.[41] Deze ontwikkeling krijgt zowel in de Tweede Kamer, als in de media veel aandacht. Het gaat bij deze uitspraken om overtreding van het handelsvoorraad-criterium: coffeeshophouders worden vervolgd omdat zij meer dan de toegestane hoeveelheid van 500 gram cannabis in bezit hebben. In de uitspraken wordt de paradox in het beleid ook specifiek genoemd. Twee van deze uitspraken zijn echter onlangs in hoger beroep vernietigd en er is wel een straf opgelegd.
- De rechter beargumenteert in deze uitspraken dat de strafbare feiten gepleegd zijn als gevolg van de exploitatie van een coffeeshop en hier onlosmakelijk mee verbonden zijn. Wanneer er dan sprake is van een op verantwoorde wijze gerunde coffeeshop, is het handelen van de coffeeshophouders in lijn met de doelen van het gedoogbeleid en dient een straf geen redelijk doel.
- Op 16 oktober 2014 deed de rechtbank Groningen een veel verder gaande uitspraak met een vergelijkbare redenering in een zaak tegen twee hennep*telers* uit Bierum. Ook hier werden de verdachten wel schuldig geacht, maar werd geen straf opgelegd omdat de verdachten handelden naar de belangrijkste doelstellingen van het softdrugsbeleid, "te weten het belang van de volksgezondheid en het handhaven van de openbare orde." Overwegingen hierbij waren dat de telers normaal de stroomrekening en belasting betalen en een transparante administratie bijhouden. Ook leveren ze alleen aan door de gemeente vergunde coffeeshops. Het Openbaar Ministerie is tegen deze uitspraak in hoger beroep gegaan.

c. Nationale (politieke) context

i. Kamerfracties

- De <u>VVD</u> in de Tweede Kamer steunt momenteel het kabinetsbeleid zoals verwoord in het regeerakkoord. De partij is intern echter enigszins verdeeld. Delen van de partij (JOVD,

[39] http://www.treeoflifeamsterdam.club/about_us/guidelines.html

[40] Rechtbank Den Haag, 21 december 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BY7120; Gerechtshof Den Haag, 2 juli 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:2211; Rechtbank Oost-Brabant, 29 oktober 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:5907; Rechtbank Amsterdam, 18 april 2013, LJN BZ8064, NJFS 2013/166; Rechtbank Midden-Nederland, 24 december 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:7442, NJFS 2014/38; Rechtbank Overijssel, 25 februari 2014, ECLI:NL:RBOVE:2014:908; Rechtbank Amsterdam, 16-10-2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:7080; Rechtbank Noord Nederland, 16 oktober 2014, ECLI:NL:RBNNE:2014:5043

[41] Happy Days-zaak (Gerechtshof Den Haag, 2 juli 2014, ECLI:NL:GHDHA:2014:2209).

enkele burgemeesters (oa. Weterings van Haarlemmermeer), een partijcoryfee als Frits Bolkestein) zijn voor stappen naar regulering. Qua stemgedrag in de Kamer stemde de partij bij de moties van het debat over coffeeshopbeleid op 16 oktober 2014 *tegen* experimenten met gereguleerde teelt. In het verleden (2006) heeft de VVD wel een motie ondersteund om een experiment te starten (Motie Van der Ham [42]), maar trok toen op het laatste moment haar steun in.

- De PvdA is grotendeels voor stappen richting regulering van de teelt. Zij stemden op 16 oktober 2014 vóór de motie Berndsen/Van Nispen over een proef met gereguleerde hennepteelt ten behoeve van coffeeshops, maar tegen de moties over aanvullend onderzoek naar de internationale ruimte voor het legaliseren, decriminaliseren, beleidsmatig gedogen en/of anderszins reguleren van cannabisteelt en over onderzoek naar de effecten van regulering. In de Eerste Kamer roert de PvdA zich in deze discussie, in de persoon van Kamerlid ter Horst. Binnen de partij zijn het vooral enkele burgemeesters die zich op dit punt het sterkst in het publieke debat uitspreken. Tegelijkertijd geeft een prominente PvdA-burgemeester als Van der Laan aan alleen een beweging te willen maken als vast staat dat dit binnen wettelijke kaders mogelijk is. De burgemeester heeft aan de raad toegezegd hiervoor te zullen lobbyen.
- Het CDA is consequent tegen elke vorm van regulering, en staat al jaren op het standpunt dat ook de coffeeshops moeten verdwijnen. Kamerlid Oskam is op dit gebied zeer actief in de Tweede Kamer. Ook de ChristenUnie en SGP staan een beleid voor dat is gericht op beëindiging van het huidige gedoogbeleid t.a.v. coffeeshops, waarbij ook veel aandacht is voor preventie en voorlichting. Bij het laatste coffeeshopdebat zijn een drietal moties van de SGP aangenomen[43] over het handhaven door gemeenten, extra maatregelen tegen drugstoerisme en versterking van preventie ter voorkoming van verslaving.
- D66, Groen Links en de SP zijn (in de Tweede Kamer) de drijvende krachten achter de roep om regulering en/of legalisering van de hennepteelt. De in 2005 aangenomen (maar niet uitgevoerde) motie om met experimenten te starten was afkomstig van Van der Ham (D66). Momenteel is Berndsen (D66) de voornaamste voorstander. Haar moties tijdens het debat van 16 oktober 2014 werden alle verworpen. Een initiatiefwetsvoorstel van Berndsen-Jansen en Bergkamp (D66) dat ziet op wijziging van de Opiumwet in verband met de regulering van de teelt en verkoop van hennep en hasjiesj via een gesloten coffeeshopketen (Wet regulering voor- en achterdeur van coffeeshops) ligt momenteel in de Tweede Kamer.
- De PVV en de Kamerleden Bontes, Van Klaveren en Van Vliet zijn tegen iedere vorm van regulering en staan een repressief drugsbeleid voor. Het onderwerp is voor de PVV evenwel geen prioriteit. Dit geldt ook voor de fracties van 50-plus en PvdD, maar deze stemden wel vóór de genoemde motie Berndsen/Van Nispen over experimenten met regulering.
- Art. 11 lid 1

[42] Kamerstuk 24077, nr. 151
[43] Kamerstukken 24077, nrs. 326-328

ii. Lokaal bestuur

- In januari 2014 ondertekenden 35 gemeenten, waaronder de hele G4, het manifest Joint Regulation, waarin wordt gepleit voor een landelijk stelsel van gecertificeerde en gereguleerde wietteelt. Dit aantal is inmiddels opgelopen tot ongeveer 58 gemeenten.
- In een aantal steden (momenteel ca. 15), waaronder Amsterdam en Rotterdam, zijn in het najaar van 2014 door de gemeenteraad met grote meerderheden moties aangenomen om te starten met dan wel de mogelijkheden te onderzoeken voor experimenten met gereguleerde hennepteelt. Momenteel presenteren de eerste colleges van burgemeester en wethouders hun plannen aan de raad, waarbij vooralsnog steeds het voorbehoud wordt gemaakt dat hiervoor landelijk ruimte moet worden geboden. De plannen krijgen veel aandacht van media en Kamer. Lijn van reactie is hierbij dat het gemeenten vrij staat om mogelijkheden te verkennen en onderzoek te doen, maar dat het OM de wet zal handhaven als er daadwerkelijk strafbare feiten worden begaan.
- De VNG heeft een "Bestuurlijke werkgroep modernisering drugsbeleid" , ingesteld. Deze presenteert oktober 2015 zijn bevindingen ("oplossingen voor het softdrugsbeleid die door gemeenten kunnen worden gedragen").

iii. Publieke opinie

- Er zijn weinig betrouwbare cijfers van de publieke opinie over het softdrugsbeleid. Uit een peiling in maart 2015 blijkt dat 57% van de ondervraagden vindt dat softdrugs in Nederland gelegaliseerd moet worden. Meerderheden vinden het daarnaast 'een goede zaak' dat toeristen geen softdrugs meer kunnen kopen (49%) en dat Nederlanders zich zouden moeten legitimeren bij de koop van softdrugs (67%). Het huidige gedoogbeleid krijgt zeer weinig steun (9%). De cijfers uit deze peiling zijn in lijn met een eerdere peiling van Maurice de Hond.
- Het aanpakken van hennepteelt staat voor veel burgers op gespannen voet met het gedogen van verkoop in coffeeshops. 'Er bestaat veel begrip voor hennepteelt op basis van een gangbare rechtvaardiging: softdrugs kan geen kwaad en iemand moet het produceren.'[44] 'Er zijn buurten (in probleemwijken) waar bewoners netwerken hebben gevormd waarbinnen drugs een geaccepteerde en zelfs gekoesterde inkomensbron is.'[45]

C. Internationale politieke context

i. Europese Unie

- Het beleid van de Europese Unie is al lange tijd gericht op het beperken van de vraag en het terugdringen van het aanbod van cannabis. Dit blijkt opnieuw uit de *EU Drugs Strategy 2013-2020,* die de gezamenlijke noemer van de nationale strategieën beoogt te verwoorden.[46] Van lidstaten wordt verwacht dat zij potentiële negatieve consequenties (voor andere lidstaten) van hun drugsbeleid (indien dat afwijkt van de strategie) voorkomen.

---

[44] Wijkenaanpak en Ondermijnende criminaliteit pagina 14.
[45] Drugsmonitor Midden en West Brabant Zeeland pagina 28.
[46] In de Europese Agenda voor Veiligheid worden de rol van de EU in de ondersteuning van lidstaten bij de aanpak van illegale drugs en de implementatie van de EU Drugs action plan bekrachtigd.

- Het Kaderbesluit illegale drugshandel (2004/757/JBZ) strekt ertoe de strafbaarstelling en de strafmaten voor een groot aantal drugsdelicten te harmoniseren [redacted] Art.11 lid 1 [redacted]

ii. Relevante VN-drugsverdragstaten

- Behalve de EU-regelgeving zijn de VN-drugsverdragen bepalend voor de drugsbestrijding van Nederland. Belangen en beleidsinzichten van de verdragspartijen kunnen aanzienlijk verschillen. Hoewel een grote meerderheid van de VN-drugsverdragsstaten nog steeds een stringente toepassing van de drugsverdragen kent zijn er meerdere lidstaten die een versoepeling inzetten. Dit kan erop duiden dat de eensgezindheid over en het gewicht van de vigerende repressieve uitleg van de VN-drugsverdragen momenteel afnemen. Nationale inzichten omtrent de wenselijkheid van de vigerende interpretatie en toepassing van verdragsbepalingen zijn dus geen gemeengoed.[47] Waar Nederland in het verleden bekend stond om haar zeer liberale omgang met cannabis is haar plaats op het wereldtoneel, zonder iets te hoeven doen, veranderd naar een minder afwijkende positie.
- In april 2016 vindt een Speciale Sessie van de VN Algemene Vergadering (UNGASS) over drugs plaats. [redacted] Art.11 lid 1 [redacted]
- [redacted] Hoewel in de VS bij federale wet cannabis nog steeds verboden is, wordt niet opgetreden tegen deze twee staten mits aan duidelijke voorwaarden is voldaan, zoals het voorkomen van gebruik door minderjarigen en het voorkomen dat criminele organisaties aan het verhandelen van marihuana geld verdienen. Deze prioriteiten blijven gelden en mogen door de eventuele beleidsveranderingen in individuele staten niet in gevaar komen, maar naarmate meer staten tot legalisering overgaan zullen deze federale regels aan kracht inboeten. In Colorado en Washington geven lokale overheidsinstanties vergunningen uit aan commerciële cannabisbedrijven die vervolgens aan veel regels zijn gebonden en belastingplichtig zijn. De International Narcotics Control Board (INCB) heeft de wetgevingen onmiddellijk publiekelijk veroordeeld, maar tot op heden geen verdere stappen ondernomen. De buurstaten Oklahoma en Nebraska hebben Colorado aangeklaagd vanwege drugsproblemen die zij stellen te ondervinden als gevolg van het nieuwe beleid in Colorado.
- Uruguay heeft als eerste staat ter wereld (en tevens partij bij de VN-drugsverdragen) cannabisproductie, -distributie en –bezit gericht op recreatief gebruik formeel

---

[47] Internationaal recht en cannabis: een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en EU-drugsregelgeving van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabisteelt voor recreatief gebruik" , P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.I. Fedorova (2014), pagina 13.

[48] Bij stemmingen in november 2014 was er ook een meerderheid voor legalisering in Oregon, Alaska en Washington DC. Deze ontwikkeling blijft zich in meerdere staten voortzetten.

gelegaliseerd.[49] Zo ook gezamenlijke teelt in collectieven, Cannabis Social Clubs (CSC's). Bedrijven met een winstoogmerk hebben een vergunning nodig. Thuistelers dienen zich te registreren. Uruguay beoogt met dit beleid de volksgezondheid te dienen. Het systeem is overigens nog in ontwikkeling.

- In <u>België</u> is het bezit en het gebruik van cannabis wettelijk niet toegestaan, maar werd het wel gedoogd. Eind 2014 is in het regeerakkoord afgesproken het gedoogbeleid te beëindigen Art.11 lid 1 [redacted] Beëindiging van het gedoogbeleid heeft wellicht ook gevolgen voor de omgang met de CSC's, waarvan in ieder geval een viertal bekend zijn. De CSC's worden niet via specifieke vergunningsvoorwaarden of beleidsrichtlijnen gereguleerd (zoals bij coffeeshops het geval is). 'Trekt Uw Plant', met 370 leden in december 2013, is het meest bekend.[50] Op basis van de VN-drugsverdragen zou minimaal via de administratieve weg moeten worden ingegrepen bij bekende CSC. Volgens het Hof van Beroep Antwerpen zijn handelingen binnen een CSC (echter) als handelingen voor persoonlijk gebruik te kwalificeren.[51] Volgens de RAND-overview zijn er geen aanwijzingen dat sinds 2010 nog is opgetreden tegen Belgische CSC's.
- Het bezit en gebruik van cannabis is verboden in <u>Spanje</u>. Overtredingen van dit verbod zijn echter geen strafbaar feit, wanneer het gaat om kleine hoeveelheden en gebruik in de privésfeer.[52] Gezamenlijk gebruik en gezamenlijke teelt voor persoonlijk gebruik wordt toegelaten omdat het in feite om 'eigen consumptie' gaat. Rechtsonzekerheid blijft wel bestaan: leden van CSC's zijn gearresteerd en cannabisoogsten in beslag genomen. De beoordeling door rechters dat het om 'eigen consumptie' gaat, leidt daarentegen onder meer tot vrijspraak van leden van CSC's. Er zijn meer dan vierhonderd CSC's bekend.[53]
- Ook in <u>Duitsland</u> is het bezit en gebruik van cannabis verboden, maar kan voor gebruik onder bepaalde omstandigheden worden afgezien van vervolging. Over het algemeen wordt bezit en gebruik van kleine hoeveelheden door de Duitse deelstaten, die verantwoordelijk zijn, getolereerd onder meer op basis van de bepaling van het Federale Constitutionele Hof in 1994 dat van vervolging voor gebruik, bezit en import van kleine hoeveelheden cannabis voor persoonlijk gebruik dient te worden afgezien, wegens de triviale schade en schuld die hiermee gepaard gaan.
- <u>Frankrijk</u> heeft strenge (soft)drugswetgeving. Desalniettemin worden veel gevallen van geconstateerd cannabisgebruik afgedaan met een alternatieve maatregel of beëindigd met een sepot. Dit leidt tot discrepantie tussen de juridische werkelijkheid (hoge straf) en de realiteit (gebruik onder zeer groot deel bevolking en lage of geen (effectieve) straffen). In twee recente parlementaire rapporten over drugs/cannabis - o.a. naar aanleiding van een wetsvoorstel (januari 2014) om gebruik van cannabis in de privésfeer te legaliseren en cannabisproductie en -verkoop van overheidswege te reguleren - wordt geconstateerd dat de huidige strafrechtelijke benadering van cannabis aan hervorming toe is [redacted]

---

[49] Internationaal recht en cannabis: een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en EU-drugsregelgeving van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabisteelt voor recreatief gebruik" , P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.I. Fedorova (2014), pagina 196.
[50] Idem, pagina 203.
[51] Idem, pagina 204.
[52] Idem, pagina 205.
[53] Idem, pagina 205.

Art.11 lid 1